

Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice

Sunega, Petr

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sunega, P. (2005). Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 41(2), 271-299. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54727>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky v České republice*

PETR SUNEGA**

Sociologický ústav AV ČR, Praha

The Effectiveness of Selected Housing Policy Subsidies in the Czech Republic

Abstract: The article begins by citing selected examples of state intervention in the area of housing in the Czech Republic, which dates back to the founding of the First Czechoslovak Republic in 1918, and a brief description is provided of the most important milestones in the evolution of housing policy since 1989. The second part of the article is devoted to empirically testing the effectiveness of selected housing subsidies applied in the Czech Republic at the end of the 1990s. Housing affordability declined after 1989 and required the introduction of new social and housing policy tools. However, the goals of the new housing assistance programmes have often been laid out in very general terms, which, combined with the lack of data on the recipients, has complicated the execution of any kind of effective analysis. For this reason the selection of programmes submitted to the empirical analysis of effectiveness was limited to the following: housing allowance, rent regulation, and the tax deduction of interest from mortgages and housing saving scheme loans. The analyses showed that only the housing allowance met the selected effectiveness criteria.

Sociologický časopis/Czech Sociological Review 2005, Vol. 41, No. 2: 271–299

1. Aktivita státu v oblasti bydlení v ČR – krátký historický exkurz

Regulační zásahy státu v oblasti bydlení mají v ČR poměrně dlouhou tradici. Již v poválečném období první republiky (1918–1939) byla součástí bytové politiky z důvodu poválečného bytového nedostatku a prudkého růstu stavebních nákladů kromě podpory výstavby nových bytů také opatření na ochranu nájemníků a regulaci nájemného. Podporována byla výstavba malometrážních bytů pro sociálně slabší vrstvy obyvatelstva. Regulace nájemného se bezprostředně v poválečném období vztahovala prakticky na všechny nájemní byty, postupem času a s pokračující výstavbou nových nájemních bytů byly určité typy bydlení a příjmově silnější skupi-

* Tento článek byl vytvořen v rámci projektu „Standardy bydlení českých domácností a potenciály k jejich růstu s přihlédnutím ke zkušenostem vyspělých zemí Evropské unie“ podpořeného GA ČR, číslo grantu 403/03/0417.

** Veškerou korespondenci posílejte na adresu: Ing. Petr Sunega, Sociologický ústav AV ČR, Jilská 1, 110 00 Praha 1, e-mail: petr.sunega@soc.cas.cz.

ny nájemníků z regulace vyjímány [Mildschuh, Dušek, Herman 1931]. Nájem byly uvolňovány postupně vyhlášováním maximálních procentních sazeb růstu nájemného vůči výchozímu předválečnému stavu. Cílem bylo podobně jako v ostatních evropských zemích postupně regulaci nájemného zcela odstranit.

Výhody a nevýhody regulace nájemného jako nástroje sociální ochrany nájemníků byly popsány již v roce 1930. Mildschuh [Mildschuh, Dušek, Herman 1931: 4–5] uvádí: „Účinky ochrany nájemníků jsou z části příznivé, po nejvíce však nepříznivé. Příznivé jsou především pro dosavadní uživatele bytů, neboť oni jsou chráněni proti výpovědi (vyjímaje případy v zákoně vypočítané) i proti zvyšování činží (vyjímaje procenta v zákoně uvedená). ... Nepříznivé jsou arcí účinky ty pro opačnou stranu, pro majitele domů. Jejich důchod z domu je po celou dobu, po kterou trvá ochrana nájemníků, podstatně zmenšen. Ale škody, které ochrana nájemníků způsobuje, neomezují se toliko na majitele domů, nýbrž škody mají také všichni „potenciální nájemníci“, všichni ti, kdož teprve po prohlášení ochrany nájemníků přicházejí do postavení žadatelů bytů; následek je tedy na jedné straně značné zhoršení bytových poměrů, na druhé zase zbytečný a nezasloužený komfort.“

Po roce 1948 vycházela státní bytová politika z principu, že byt je natolik významný statek v životě člověka, že růst nákladů na jeho výstavbu, údržbu a správu se nemá přenášet do výdajů domácností, tedy do zvyšování cen bydlení. V zemích komunistického bloku byla tato politika spojena se zestátněním soukromého majetku a ideologickým rovnostářským přístupem, i přes zcela zjevné negativní důsledky: stále rostoucí objemy státních dotací jak na financování výstavby bytů, tak na provoz, správu a údržbu bytového fondu, nedostatečné investice do stávajícího bytového fondu, nerovný přístup k bydlení. Státem financovaná extenzivní bytová výstavba (v 70. letech se v ČR stavělo ročně až 100 000 bytů) stále více narážela na omezené zdroje, a tak postupně nastupovaly i další formy bytové výstavby – podniková a družstevní.

Výstavba bytů byla financována formou účelových státních subvencí na investiční bytovou výstavbu, státních příspěvků na družstevní bytovou výstavbu a státních příspěvků pro individuální bytovou výstavbu [Lérová 1983]. Komunální bytová výstavba zahrnovala výhradně výstavbu bytových domů s nájemními byty, které zůstávaly ve správě národních výborů (resp. jimi řízených a financovaných podniků bytového hospodářství), a byla plně financována prostřednictvím státních dotací. Podniková bytová výstavba byla zrušena v roce 1981 a její úlohu převzala stabilizační družstevní výstavba. Podniková výstavba byla v době své existence financována ze zdrojů podniků, částečně ze státního rozpočtu a dlouhodobého bankovního úvěru. Tzv. stabilizační družstevní výstavba byla organizována stavebními bytovými družstvy a náklady byly hrazeny jednak z členských podílů družstevníků, ze státních příspěvků a nízkouročeného účelového úvěru státní banky s dlouhou dobou splatnosti. Individuální bytová výstavba zahrnovala výstavbu převážně rodinných domů, jejich nástaveb a přístaveb, a v určité omezené míře také výstavbu obytných domů s byty v osobním vlastnictví. Individuální výstavba byla financována převážně z vlastních prostředků stavebníků doplněných příspěvkem od organizací nebo národních výborů a dlouhodobými nízkouročenými půjčkami státních spořitelů.

U státních (komunálních) bytů bylo nájemné právním předpisem zmrazeno do roku 1991 na úrovni roku 1964. Uplatňováno bylo administrativně přidělové hospodaření s byty, které ale přes oficiálně proklamované teze o odpovědnosti společnosti za zajištění bydlení pro každého občana vedlo k nespravedlnostem, úplatkářství a protekcionářství. Rozpočty bytových družstev, na rozdíl od podniků bytového hospodářství, musely být v zásadě vyrovnané, v úhradách za užívání družstevních bytů tudíž byly zahrnuty náklady na provoz, údržbu a opravy v plné výši. Lidé bydlící v družstevních bytech tak vynakládali na bydlení větší prostředky – kromě jednorázového příspěvku na družstevní výstavbu byli nuceni hradit měsíční splátky státního úvěru a příspěvku do fondu oprav. Paradoxně státní byty s nižší úrovní nájemného byly přidělovány hlavně funkcionářům, vedoucím pracovníkům státního a politického aparátu, příslušníkům ozbrojených a jiných složek atd., tedy často lidem, kteří již z titulu své funkce měli vyšší příjmy a pro jejich zvýhodnění nebyly sociální důvody. Stabilizační družstevní výstavba, která se postupně stala převládající formou družstevnictví, umožňovala také nedemokratické přístupy při přidělování bytů, kdy skutečná potřeba bytu a aktivita člena družstva při jeho získávání, stejně jako délka členství a osobní majetková účast, přestávaly hrát rozhodující úlohu. Původní princip družstevnictví se vznikem velkých družstev tvořených stovkami či dokonce tisíci družstevníků, které se řídily uniformními pravidly infikovanými ideologickými tezemi a byly jen velmi obtížně kontrolovatelné v oblasti hospodaření s finančními prostředky i přidělování bytů svým členům, postupně stále více ustupovala do pozadí [Lux et al. 2002]. Státem byly regulovány i ceny stavebních prací a materiálů.

Součástí řešení bytového problému byla i snaha zpomalit migraci obyvatel do měst vytvořením husté sítě státem dotované veřejné dopravy, která umožňovala každodenní dojíždění obyvatel venkova do městských center. Velmi specifickým se v ČR stalo tzv. „druhé bydlení“, tzn. chataření a chalupaření, kdy velký počet lidí (zejména z větších měst) kromě bytu vlastnil chatu či chalupu. Vágner [Bičík a kol. 2001: 44] uvádí, že „hromadné rozšíření a obliba druhého bydlení vycházela u nás především z kořenů středních či dokonce nižších vrstev“, což lze považovat za jeden z významných a odlišných rysů ve srovnání s vývojem ve většině světových zemí. Vágner [Bičík a kol. 2001] rozlišuje dvě formy druhého bydlení lišící se charakterem objektů využívaných pro individuální rekreaci i způsobem trávení volného času: chataření a chalupaření. Počátky chataření lze v českých zemích datovat zhruba od 20. let minulého století, kdy vznik chatových osad souvisel zejména se zvyšováním objemu volného času, rozšířením hnutí spojených s návratem k přírodě (skauting, tramping) a nedostupností jiných forem rekreace (cestování do zahraničí, prostřednictvím cestovních kanceláří apod.) pro nižší vrstvy.

Od konce padesátých let lze hovořit o rozmachu chalupaření, který souvisel zejména se znovuosídlováním pohraničí po druhé světové válce, vylidňováním menších venkovských obcí zejména díky migraci mladšího obyvatelstva do měst, rozšiřováním automobilismu, hustější síti veřejných dopravních prostředků, nízkými dopravními náklady, zavedením volných víkendů (tj. dalším zvyšováním objemu vol-

ného času), ale například i nedostupností podnikových rekreací pro rodiny s dětmi (na počátku 50. let) a starší lidi [Bičík a kol. 2001]. Vlastnictví objektu druhého bydlení bylo jednou z cest uložení rodinných úspor, postupně se stalo prestižní a módní společenskou záležitostí demonstrující dosažení určitého společenského postavení. Vágner [Bičík a kol. 2001] uvádí, že důležitým mezníkem pro další rozšíření fenoménu druhého bydlení se staly i události šedesátých let minulého století, po nichž řada lidí kvůli nuceným změnám zaměstnání hledala únik do vlastního, soukromého prostředí, kde se mohli realizovat. V roce 1971 v ČR existovalo přes 156 000 objektů individuální rekreace, v roce 1980 se jejich počet zvýšil na téměř 225 000 a v roce 1991 dosáhl téměř 268 000 [Bičík a kol. 2001: 49]. Od počátku 90. let lze pozorovat spíše útlum v oblasti druhého bydlení související se všeobecným poklesem nové výstavby, změnou hodnotové orientace (větší pracovní vytížení, rozvoj soukromého podnikání, nové možnosti seberealizace), širšími možnostmi cestování, rušení a zdražování veřejné hromadné dopravy a v neposlední řadě i zvyšujícími se cenami stavebních materiálů a dalších nákladů souvisejících s údržbou staveb druhého bydlení.

2. Změny v bytové politice po roce 1989

Podobně jako v ostatních sférách ekonomiky, v oblasti bydlení byla po roce 1989 zahájena transformace od přidělového systému hospodaření s byty k systému založenému na respektování tržních principů. Úloha státu se měla podle prvních koncepcí bytové politiky [Návrh státní bytové politiky České republiky 1991; Východiska a zásady státní politiky bydlení 1993] vycházejících z neoliberálních principů omezit pouze na vytváření podmínek pro vznik trhu bytů. Za klíčové události transformačního období v oblasti bytové politiky lze označit restituci části bytového fondu, bezúplatný převod nerestituované části bytového fondu do vlastnictví obcí, privatizaci obecního nájemního bytového fondu, zavedení některých nových nástrojů bytové politiky – zejména příspěvku na bydlení, stavebního spoření a hypotečního úvěrování. Za významný počín lze považovat rovněž postupnou deregulaci nájemného, která započala v roce 1992.

Restituce byla zahájena v dubnu 1991 a vztahovala se na část bytového fondu, který byl konfiskován nebo přešel do vlastnictví státu za okolností nevýhodných pro původní majitele v období od února 1948 do ledna 1990. Existující nemovitosti byly při splnění zákonných podmínek vráceny původním majitelům, případně jejich dědicům nebo přímým příbuzným, pokud tyto osoby byly státními občany ČSFR (později ČR) s trvalým pobytem na jejím území. Sýkora [2003] uvádí, že většina restitučních nároků byla uspokojena do konce roku 1993. Nejsou k dispozici přesné statistické údaje o objemu bytového fondu vráceného původním vlastníkům v rámci restitucí, podle odhadů [Sýkora 2003], šlo přibližně o 10 % bytového fondu. Restituce představovaly významný zásah do vlastnické struktury zejména v centrech velkých měst, například v centru Prahy bylo původním majitelům vráceno 70–75 % domů [Sýkora, Šimoníčková 1994]. Restituce znamenala mimo jiné vytvoření sektoru soukromého nájemního bydlení a ustavení významné zájmové skupiny soukromých

majitelů domů, kteří významně ovlivnili pozdější směřování bytové politiky (zejména zrušení cenových předpisů zakotvujících regulaci nájemného v roce 2001). Část restituovaného bytového fondu mohla být okamžitě pronajata za „tržních“ podmínek, u části došlo ke změně účelu užívání z prostor určených původně pro bydlení na komerční (kancelářské, prodejní) prostory. Rozhodující část restituovaného bytového fondu byla obývána nájemníky. Zatímco noví majitelé zpravidla usilovali o co nejefektivnější využití svého majetku (tj. pronájem na volném trhu, přeměnu na nebytové prostory, dosažení alespoň úrovně nákladového nájemného), stávající nájemníci ve většině případů usilovali o zachování ochrany poskytované dosavadními nájemními smlouvami s regulovaným nájemným uzavřenými zpravidla na dobu neurčitou. Důsledkem bylo vyostření vzájemného antagonismu mezi oběma stranami.

Součástí decentralizace státní moci a obnovení územní samosprávy byl bezúplatný převod bytového fondu z vlastnictví státu do vlastnictví obcí. Převod byl zahájen v roce 1991, podle některých zdrojů [Sýkora 2003] se týkal 877 000 bytových jednotek (23,5 % bytového fondu), podle jiných zdrojů [Slavata 2000] 1,44 milionu bytů (přibližně 39 % bytového fondu v ČR). Sýkora [2003] uvádí, že ve vlastnictví státu zůstaly pouze domy, v nichž byla více než třetina podlahové plochy využívána k nebytovým účelům. Obce byly postaveny do role správců bytového fondu, do jejich působnosti přešla zodpovědnost za tvorbu lokální bytové politiky, byly nuceny nést náklady na provoz, správu a údržbu nově získaného majetku. Transfer bytového fondu však nebyl provázen posílením obecních rozpočtů o dodatečné finanční prostředky, obce nebyly na novou úlohu připraveny po metodické stránce, nebyla vytvořena žádná pravidla ani doporučení pro nakládání s bytovým fondem. Prostředky vybrané na nájemném na počátku 90. let ve většině obcí nepostačovaly ke krytí nákladů spojených s běžným provozem a údržbou bytového fondu, což představovalo další dodatečnou zátěž pro obecní rozpočty. Důsledkem byl pokračující stav dlouhodobé podkapitalizovanosti bytového fondu, resp. snaha obcí zprivatizovat alespoň část bytového fondu a ulehčit obecním rozpočtům.

V souvislosti s převodem velké části původně státního bytového fondu do vlastnictví obcí bylo předpokládáno, že obce část tohoto nově nabytého bytového fondu zprivatizují. Nebyla však vytvořena žádná celostátně platná doporučení, jakou část bytového fondu by měly obce zprivatizovat, resp. jakou si ponechat ve svém vlastnictví, žádná doporučení týkající se výše cen, za něž by měl být bytový fond ve vlastnictví obcí prodáván, žádná pravidla pro výběr domů/bytů určených k privatizaci, žádná doporučení týkající se platebních podmínek, vypořádání s novými vlastníky, nakládání s prostředky získanými odprodejem části bytového fondu. Všechny tyto otázky byly ponechány v pravomoci obcí, což nezbytně vedlo k roztržitosti podmínek, za nichž privatizace probíhala. Počátek privatizačního procesu lze datovat již do roku 1991, nicméně i přes neexistující přesné statistické údaje o jeho průběhu lze říci (zejména na základě údajů z šetření Ústavu územního rozvoje v Brně), že největšího rozmachu dosáhl ve druhé polovině 90. let. Na rozdíl od ostatních zemí střední a východní Evropy (SVE) nezískali v ČR (stejně tak i v Polsku [Lux (ed.)

2003]) nájemníci „právo na koupi“ (*right-to-buy*), které by jim umožňovalo požádat o privatizaci nájemního bytu a obec by této žádosti musela vyhovět. Díky tomu je v ČR (podobně jako v Polsku) v porovnání s jinými zeměmi SVE doposud relativně významně zastoupen sektor obecního nájemního bydlení [Lux (ed.) 2003].

Do roku 1994 probíhala privatizace nejčastěji formou odprodeje celých bytových domů právníckým osobám (nejčastěji družstvům) tvořeným stávajícími nájemníky. Od roku 1994 bylo zákonem umožněno převádět do vlastnictví občanů i jednotlivé byty. I přes postupné zvyšování cen privatizovaných bytových jednotek byla koupě bytu v rámci privatizace vždy několikanásobně levnější než pořízení kvalitativně stejného bytu na volném trhu. Zcela nepokrytě tak byla prostřednictvím privatizace zvýhodněna určitá část populace, které byly nájemní byty v minulosti přiděleny, zatímco lidé, kteří vstoupili na trh s bydlením až v průběhu 90. let, museli k zajištění svého bydlení vynaložit podstatně větší prostředky. Rostoucí kritika nerovného postavení těchto dvou skupin rovněž vedla k postupnému zpřísnování privatizačních podmínek ze strany obcí.

Privatizace se významně dotkla rovněž sektoru družstevního bydlení. Na základě tzv. transformačního zákona z roku 1994 získali družstevníci právo prodat svůj byt (přesněji úplatně převést družstevní podíl) za tržních podmínek, stejně tak i právo na bezplatný převod družstevního bytu do osobního vlastnictví (podmínkou bylo podání žádosti o převod do určitého zákonem stanoveného termínu a splacení zůstatku původního zvýhodněného stavebního úvěru na krytí části nákladů na výstavbu jejich družstevního bytu) [Lux (ed.) 2002].

Všechny výše popsané procesy (restituce, bezúplatný převod bytového fondu z vlastnictví státu do vlastnictví obcí a privatizace) se významně promítly do změny struktury bytového fondu. Nejvíce patrné byly ve středních a velkých městech s významným podílem nájemního bydlení. Změny ve struktuře bytového fondu lze nejrelevantněji doložit porovnáním výsledků Sčítání lidu, domů a bytů z let 1991 a 2001. Tabulka 1 informuje o struktuře bytového fondu podle právního důvodu užívání trvale obydlených bytů za celou ČR. Z tabulky je patrný zejména výrazný nárůst podílu bytů v osobním vlastnictví (o více než 10 procentních bodů) mezi roky 1991 a 2001 a naopak snížení podílu nájemních bytů o téměř 11 procentních bodů. Snížil se rovněž podíl bytů užívaných členy bytových družstev (SBD), a to o více než 4 procentní body.

Tabulka 2 podává přehled o struktuře bytového fondu podle právního důvodu užívání v Praze v letech 1991 a 2001. Z tabulky je zřejmé, že zatímco podíl bytů ve vlastním domě v Praze se mezi roky 1991 a 2001 prakticky nezměnil, došlo k významnému nárůstu podílu bytů v osobním vlastnictví (o 10 procentních bodů) a významnému poklesu podílu nájemních bytů (o téměř 20 procentních bodů) na celkovém počtu trvale obydlených bytů. Nezanedbatelně se rovněž snížil podíl družstevních bytů (o více než 6 procentních bodů). Zcela novou kategorií ve výsledcích SLDB 2001 pak představují byty členů právníckých osob založených nájemníky za účelem privatizace domu, u nichž lze předpokládat, že v budoucnu (po splacení ceny bytů jednotlivými nájemníky) posílí zastoupení bytů v osobním vlastnictví.

Tabulka 1. Struktura bytového fondu (trvale obydlené byty) podle právního důvodu užívání v letech 1991 a 2001 – údaje za ČR

	1991		2001	
	abs.	v %	abs.	v %
ve vlastním domě	1 367 027	36,9	1 371 684	35,8
v osobním vlastnictví	31 164	0,8	421 654	11,0
nájemní (včetně LBD)	1 465 231	39,5	1 092 950	28,6
člen bytového družstva (pouze členů SBD)	697 829	18,8	548 812	14,3
člen družstva nájemců ^{*)}	–	–	103 216	2,7
ostatní (jiné bezplatné užívání, domovnícký a služební, jiný a nezjištěný)	144 430	3,9	289 362	7,6
Trvale obydlené byty celkem	3 705 681	100,0	3 827 678	100,0

Zdroj: SLDB 1991, SLDB 2001 – Byty, ČSÚ.

Poznámka: *) Člena právnické osoby založené nájemníky za účelem privatizace domu.

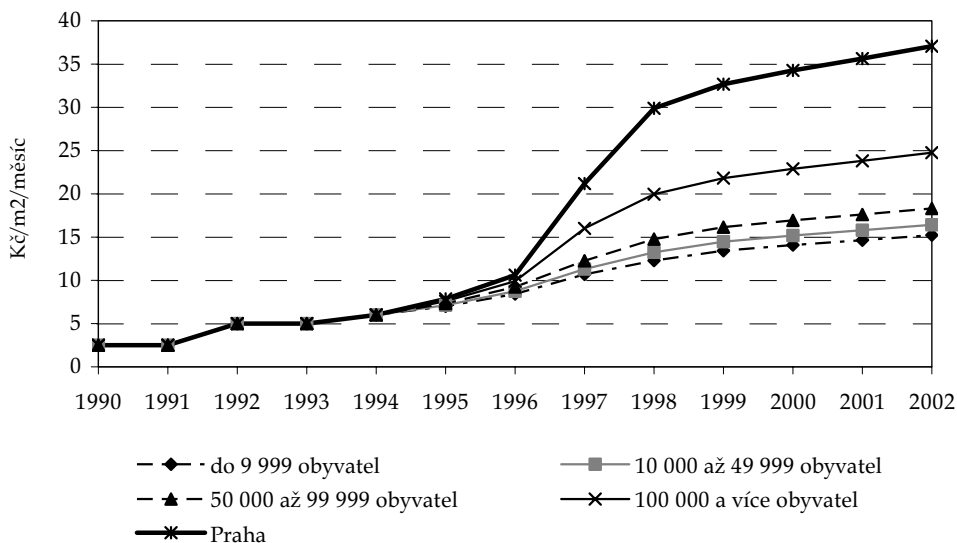
Tabulka 2. Struktura bytového fondu (trvale obydlené byty) podle právního důvodu užívání v letech 1991 a 2001 – údaje za Prahu

	1991		2001	
	abs.	v %	abs.	v %
ve vlastním domě	53 732	10,8	55 893	11,2
v osobním vlastnictví	4 236	0,9	54 796	11,0
nájemní (včetně LBD)	327 360	66,0	234 599	47,2
člen bytového družstva	96 574	19,5	64 737	13,0
člen družstva nájemců ^{*)}	–	–	60 646	12,2
ostatní (jiné bezplatné užívání, domovnícký a služební, jiný a nezjištěný)	13 902	2,8	26 269	5,3
Trvale obydlené byty celkem	495 804	100,0	496 940	100,0

Zdroj: ČSÚ, SLDB 1991.

Poznámka: *) Člena právnické osoby založené nájemníky za účelem privatizace domu.

Součástí reformních opatření v průběhu transformačního období byla rovněž snaha narovnat výši nájemného tak, aby se postupně dostala alespoň na úroveň kryjící nezbytné náklady spojené s běžným provozem a údržbou bytového fondu. Proces deregulace nájemného byl zahájen v roce 1992, kdy došlo k navýšení maximální sazby měsíčního nájemného z dosavadních 2,50 Kč/m² podlahové plochy bytu na 5 Kč/m² podlahové plochy bytu. Deregulace nájemného se vztahovala odhadem na

Graf 1. Maximální sazby základního regulovaného nájemného v bytech I. kategorie

Zdroj: Ministerstvo financí a Ministerstvo pro místní rozvoj.

90 % nájemních bytů s regulovaným nájemným s vyloučením tzv. uvolněných bytů (bytů, u nichž se sjednávala smlouva s novým nájemcem), bytů dokončených se státní podporou po roce 1994, a bytů, jejichž nájemcem je právnická osoba se sídlem mimo ČR nebo fyzická osoba, která nemá na území ČR trvalý pobyt. Do roku 1994 včetně byla deregulace prováděna plošně, od roku 1995 byly maximální sazby měsíčního nájemného vyhlášovány diferencovaně pro různé velikostní kategorie obcí. Kromě velikostní kategorie obce byla při určování maximálního základního nájemného zohledněna kategorie bytu, míra inflace za předcházející období a tzv. rozhodovací koeficient, jehož prostřednictvím měly obce od roku 1995 v omezené míře možnost ovlivnit sazbu maximálního nájemného v rámci jimi spravovaného bytového fondu (zohlednit atraktivitu příslušné lokality). V roce 1999 byly zrušeny koeficient velikosti obce i koeficient rozhodovací, vzhledem k již existujícím rozdílům v sazbách maximálního regulovaného nájemného pro různé velikostní kategorie obcí se však tyto nadále prohlubovaly. Graf 1 znázorňuje růst sazeb maximálního základního nájemného pro byty I. kategorie pro jednotlivé velikostní kategorie obcí.

Od roku 2001 byla na základě rozhodnutí Ústavního soudu regulace nájemného formálně zrušena, nicméně zůstává zakotvena v existujících nájemních smlouvách, které nemohou být bez souhlasu nájemníků jednostranně změněny.

V souvislosti s rostoucími náklady na bydlení se již od počátku 90. let uvažovalo o zavedení zvláštní sociální dávky pro nízkopříjmové domácnosti. Na počátku transformačního období (od roku 1990) byla domácnostem vyplácena plošná so-

ciální dávka – státní vyrovnávací příspěvek. Dávka byla určena ke kompenzaci zvýšených životních nákladů, zejména cen potravin. Po roce 1993 byla pro uživatele nájemních a částečně i družstevních bytů vytvořena nová sociální dávka – příspěvek na nájemné. Nárok na příspěvek měly domácnosti, jejichž příjem nepřesáhl 1,3 násobek životního minima. Výše dávky s určitými omezeními kompenzovala rozdíl mezi aktuální výší nájemného a nájemným platným ke konci roku 1993. Od ledna 1996 vstoupil v platnost zákon o státní sociální podpoře, jehož součástí byla současná podoba příspěvku na bydlení. Příspěvek je určen domácnostem s příjmy nepřesahujícími 1,6 násobek životního minima (do roku 1998 pouze 1,4 násobek životního minima), jeho výše závisí na výši příjmů, velikosti a složení domácnosti. Výše příspěvku (D) se vypočte podle následující rovnice:

$$D = ND - \frac{ND \times P}{\check{M} \times 1,60}, \text{ kde}$$

ND – náklady na domácnost rodiny,

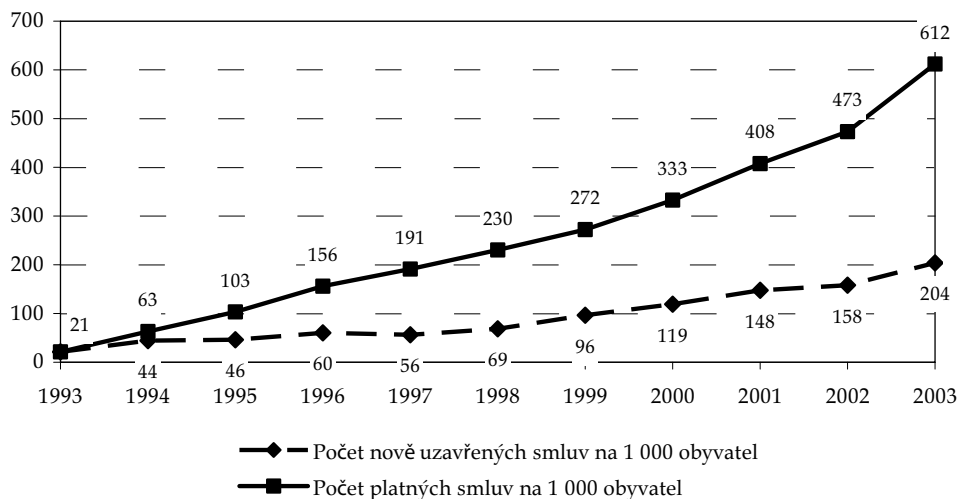
P – rozhodný příjem rodiny,

\check{M} – životní minimum rodiny.

Příspěvek nezohledňuje skutečné, ale pouze normativně stanovené náklady na bydlení (představuje je část životního minima určená k zajištění nezbytných nákladů na domácnost). Vyláčen je jak domácnostem nájemníků, tak vlastníků. Rozsah příjemců příspěvku se v posledních letech pohybuje kolem 7 % celkového počtu cenových domácností. Výše příspěvku neodráží existující regionální rozdíly ve výši nákladů na bydlení a rozdílnou výši nákladů na bydlení domácností žijících v dříve regulovaném a tzv. tržním segmentu nájemního bydlení. V roce 1997, kdy došlo k výraznějšímu nárůstu cen v oblasti bydlení byly zavedeny dvě dočasné sociální dávky: sociální příplatek k vyrovnání zvýšení cen tepelné energie a sociální příspěvek k vyrovnání zvýšení nájemného. Jejich výplata byla ukončena v roce 2000.

S ohledem na razantní ústup státu z finanční spoluúčasti na nové bytové výstavbě na počátku 90. let, jehož projevem byl mimo jiné prudký pokles počtu nově postavených bytů, bylo třeba vytvořit předpoklady pro zavedení standardních nástrojů finančního trhu, které by domácnostem umožnily získat finanční prostředky na výstavbu nebo koupi domu/bytu. Prvním takovým nástrojem bylo stavební spoření (zavedeno v roce 1993), které představuje kombinaci spořicího a úvěrového produktu.

Jak demonstruje graf 2, stavební spoření se v ČR stalo velmi oblíbeným způsobem uložení finančních prostředků, což s sebou ovšem přineslo a přináší velmi vysoké nároky na státní rozpočet, z jehož prostředků je státní podpora ke stavebnímu spoření financována. Celková výše vyplacené státní podpory ke stavebnímu spoření vzrostla z necelých 0,3 mld. Kč v roce 1993 na 13,3 mld. Kč v roce 2003. Prostředky vyplacené formou státní podpory ke stavebnímu spoření dnes tvoří největ-

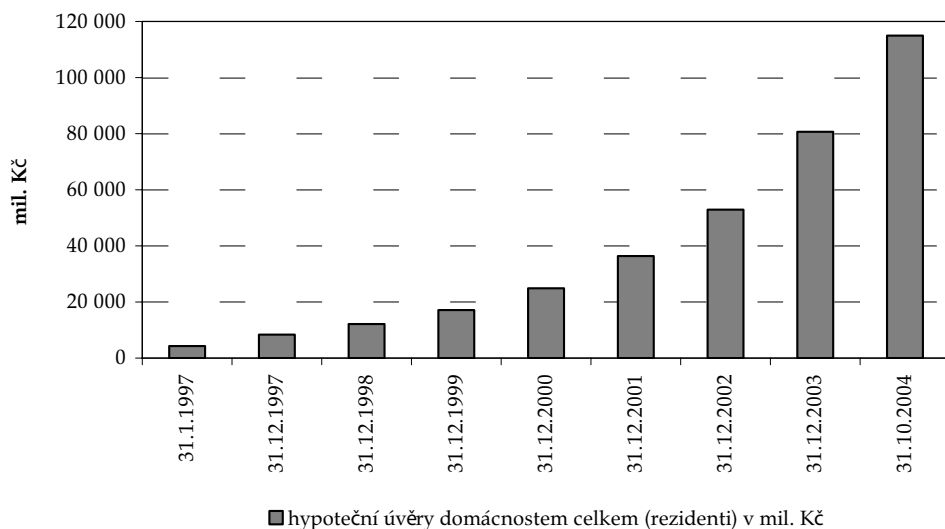
Graf 2. Vývoj počtu nově uzavřených a platných smluv na 1 000 obyvatel ČR v letech 1993–2003

Zdroj: Asociace českých stavebních spořitelů, vlastní výpočty.

ší podíl z celkového objemu přímých státních výdajů v oblasti bydlení. Vysoké nároky na státní rozpočet a kritika faktu, že velká část státní podpory ke stavebnímu spoření je pravděpodobně použita v jiných oblastech spotřeby, než je bydlení, vedla k úpravě podmínek stavebního spoření (zejména snížení výše státní podpory a prodloužení celkové doby spoření, po kterou účastníci stavebního spoření nesmí nakládat se svými vklady, aby získali nárok na vyplacení státního příspěvku) s platností od počátku roku 2004.

Hypoteční úvěry představují zřejmě nejčastější způsob financování výstavby nebo koupě domu/bytu ve vyspělých západoevropských zemích. V ČR byly legislativní podmínky pro fungování tohoto finančního produktu vytvořeny v roce 1995. Podle naší právní úpravy je hypoteční úvěr charakterizován jako „úvěr, který je poskytnut na investice do nemovitosti na území ČR, nebo na její výstavbu či pořízení a jehož splacení je zajištěno zástavním právem k této, i rozestavěné, nebo jiné nemovitosti na území ČR“.

Rozšíření hypotečního úvěrování v ČR nemělo tak rychlý průběh jako v případě stavebního spoření, jak dokládá graf 3. Důvodem byly ekonomické podmínky – zejména vysoké úrokové sazby na počátku druhé poloviny 90. let (v roce 1995 se jejich výše pohybovala kolem 11 %, v roce 2000 ještě oscilovala v rozmezí 8,2–8,6 %), ale rovněž psychologické důvody: obava ze zadlužení na dlouhou dobu (nejistota ohledně možnosti budoucího splacení), nejistota ohledně budoucího vývoje úrokových sazeb, pocit, že žít na dluh je něco amorálního. K většímu rozšíření hypotečního úvěrování přispěla rovněž státní podpora v podobě úrokové dotace k hypoteč-

Graf 3. Objem hypotečních úvěrů domácnostem (rezidentům) v letech 1997–2004

Zdroj: ČNB.

ním úvěrům poskytnutým fyzickým osobám na pořízení vlastního bydlení (zpočátku pouze nového bydlení, později i na pořízení staršího bydlení do vlastnictví pro mladé lidi do 36 let věku).

Výše popsané změny realizované v oblasti bydlení a bytové politiky v průběhu transformačního období, byly ve větší či menší míře odrazem priorit jednotlivých vlád. Formálně byly tyto priority zakotveny v koncepcích bytové politiky a dalších oficiálních dokumentech [Návrh státní bytové politiky... 1991, Východiska a zásady... 1993, Aktuální problémy... 1994, Koncepce bytové politiky 1999, Aktualizovaná koncepce... 2001]. První koncepce bytové politiky (z let 1991 a 1993) vycházely z výrazně neoliberálního přístupu, kdy úloha státu v oblasti bydlení měla být omezena zejména na vytváření podmínek pro vznik trhu s byty, zakotvení institutu vlastnictví, deregulaci nájemného, vytvoření nového příspěvku na bydlení a zavedení nových státních programů podpory bydlení (stavební spoření, zvýhodněné úvěry a dotace). Již v roce 1993 však bylo upozorňováno na obtížnou situaci obcí vyvolanou převodem vlastnictví bytového fondu, která je řešena živelným odprodejem části bytového fondu do soukromých rukou, a prudký pokles bytové výstavby. Kromě toho se poprvé objevilo zdůraznění nutnosti postupného přechodu od státní regulace k trhu s ohledem na omezené ekonomické možnosti státu i obyvatel a možnost nežádoucích sociálních otřesů. V dokumentu z roku 1997 [Záměry a opatření... 1997] je mimo jiné kromě nízkého objemu bytové výstavby nepostačující k reprodukci bytového fondu zmiňována rovněž nedostatečná finanční dostupnost bydlení pro domácnosti s nízkými a středními příjmy. Zcela nově je navrhováno vytvoření

neziskových bytových společností, které by zejména v oblasti bytové výstavby nahrazovaly aktivitu obcí. Koncepce bytové politiky z roku 1999 se vůči předchozím vymezuje zejména proklamovaným větším důrazem na sociální aspekty bydlení a obecně komplexnějším přístupem. Z hlediska identifikace hlavních problémů v oblasti bydlení se příliš neliší od předchozích koncepcí, z hlediska návrhů na řešení se poprvé objevuje myšlenka vytvoření Státního fondu rozvoje bydlení, vytvoření a přijetí zákona na ochranu bytového fondu, podpory mladých lidí, podpory chráněného bydlení pro specifické skupiny obyvatel, vytvoření systému sociálního bydlení a vytvoření informačního systému, který by poskytoval trvalý přehled o struktuře domovního i bytového fondu.

Z porovnání záměrů koncepcí a skutečně realizovaných opatření je zřejmé, že nebyly naplněny zejména následující cíle:

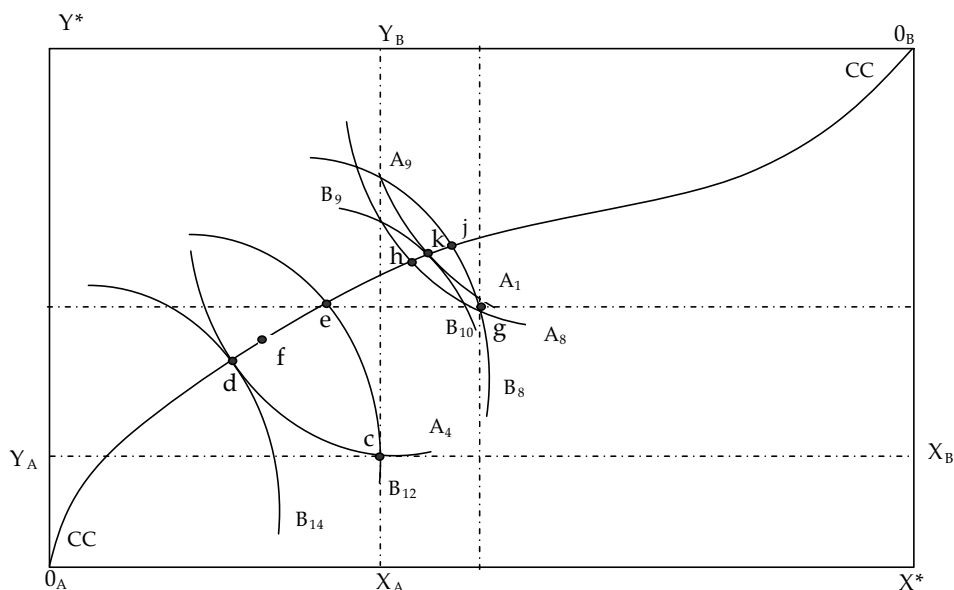
- odstranění stávajícího systému regulace nájemného a přechod k regulaci nájemného druhé generace (např. systém místně obvyklého nájemného);
- vytvoření nového příspěvku na bydlení (nájemné), který by motivoval nájemníky k vyhledávání bydlení odpovídajícího jejich příjmové situaci;
- vytvoření neziskových bytových společností;
- zkvalitnění metodické a informační pomoci obcím v oblasti rozvoje bydlení;
- vytvoření systému sociálního bydlení;
- soustředění kompetencí v oblasti bydlení do jednoho centra zodpovědného za tvorbu bytové politiky s dostatečným výzkumným zázemím.

3. Efektivnost vybraných nástrojů bytové politiky

V souladu s trendem patrným ve vyspělých zemích jsou státní programy podpory bydlení v ČR v posledních letech stále častěji diskutovány s ohledem na jejich *efektivitu* a *efektivnost*. Pojem efektivita nebude podrobněji rozebírán, jelikož tento text je zaměřen na testování efektivnosti vybraných podpor v oblasti bydlení v ČR. Zaměříme se pouze na teoretické zhodnocení vztahu mezi efektivitou a efektivností. Efektivnost souvisí se spravedlností a takovým přerozdělením příjmů, které snižuje sociální nerovnost. Efektivnost je jedním z pojmů ekonomie blahobytu, tj. oblasti ekonomické teorie, která se zabývá normativními otázkami [Stiglitz 1997]. Odlišována je vertikální efektivnost a horizontální efektivnost. Vertikální efektivnost souvisí s „mírou redistribuce příjmů, spotřeby nebo bohatství od bohatých chudým“ [Barr 1993: 444]. Horizontální efektivnost odpovídá takové distribuci (příjmů, spotřeby či bohatství), která odpovídá principu „spravedlivého přístupu k sobě rovným“.¹ Horizontální efektivnost je proto v praxi spojována s cíli jako je zajištění minimálního standardu spotřeby určitého zboží a služeb (nejčastěji vzdělání nebo lékařské péče, ale i bydlení), rovného přístupu k nim nebo rovných příležitostí.

¹ „Horizontal Equity: distribution in accordance with equal treatment of equals.“ [Barr 1993: 440]

Graf 4. Edgeworthův box (krabicové schéma směny)



Zdroj: Barr [1993: 74].

Vztah mezi efektivitou a efektivností v závislosti na různých pojetích sociálního státu vysvětluje Barr [1993] pomocí Edgeworthova boxu [v české literatuře označován jako krabicové schéma směny, viz Soukupová, Hořejší, Macáková, Soukup 1996]. Velikost obdélníku $0_A X_0 Y_B$ v grafu 4 představuje velikost výstupu ekonomiky. Předpokládáme, že ekonomika produkuje pouze dva statky, statek X a statek Y (a to v optimálním množství X^* a Y^*), které si mezi sebou rozdělí dva spotřebitelé – spotřebitel A a spotřebitel B. Množství statku X spotřebovávaného subjektem A je měřeno na ose $0_A X^*$, množství statku Y spotřebovávaného subjektem B je znázorněno na ose $0_B Y^*$. V bodě g je celkový výstup rozdělen mezi oba spotřebitele rovnoměrně (tj. každý spotřebovává polovinu vyprodukovaného množství X a polovinu vyprodukovaného množství Y). Křivka CC, která je nazývána smluvní křivkou (*contracti-on curve*), je množinou bodů, které představují paretoovsky efektivní alokaci dvou výrobků mezi oba spotřebitele [Soukupová, Hořejší, Macáková, Soukup 1996]. Představuje takové kombinace spotřeby statků X a Y, při kterých se indifferenční křivky obou spotřebitelů dotýkají. Indifferenční křivka (tj. všechny ostatní křivky v grafu, např. B_{14} , A_8) je tvořena množinou bodů představujících takové kombinace spotřeby obou statků, při kterých je užitek spotřebitele konstantní (tj. užitek spotřebitele se při pohybu po indifferenční křivce nemění).

Předpokládejme, že výchozí alokace obou statků je v bodě c, tj. spotřebitel A by byl v takovém případě „chudý“ (protože spotřebovává menší množství obou

statků než spotřebitel B) a spotřebitel B naopak „bohatý“. Jestliže dojde k ustavení nové rovnováhy v bodě *d*, pak si spotřebitel B polepší (jeho užitek se zvýší, protože se pohybuje na vyšší indifferenční křivce B_{14}), zatímco situace spotřebitele A se nezmění (jeho užitek zůstává stejný, protože se pohybuje na stále stejné indifferenční křivce). Posun z bodu *c* do bodu *d* lze označit jako paretovské zlepšení, protože užitek jednoho subjektu (B) se zvýšil, zatímco užitek druhého (A) se nezměnil. Podobně jakýkoliv posun z bodu *c* do jakéhokoliv bodu na křivce CC, který se nachází mezi body *d* a *e*, by znamenal paretovské zlepšení a tudíž i zvýšení efektivity.

V libertariánském pojetí znamená jakékoliv zvýšení efektivity rovněž zvýšení efektivity, protože užitek společnosti (či společenský blahobyť) se zvyšuje s jakýmkoliv paretovským zlepšením. Konkrétní bod reprezentující optimální kombinaci distribuce obou statků z hlediska efektivity nelze v jejich pojetí určit, může jím být v podstatě jakýkoliv bod na křivce CC.

Utilitářský přístup spočívá v maximalizaci společenského blahobyťu, tj. stejně jako v případě libertariánského pojetí jakékoliv paretovské zlepšení spočívající v posunu z bodu *c* do jakéhokoliv bodu na křivce CC znamená růst společenského užítu a je tedy ekonomicky efektivní. Za předpokladu, že užitek je kardinálně měřitelný,² lze určit bod, který představuje optimální rozdělení spotřeby obou statků z hlediska efektivity i efektivity. Jestliže funkce mezního užítu obou spotřebitelů jsou totožné, je takovým bodem bod *k*, ve kterém je užitek (nikoliv množství spotřebovávaných statků) obou spotřebitelů stejný (pohybují se na indifferenčních křivkách A_9 a B_9). Jinými slovy, maximální efektivity je v utilitářském pojetí dosaženo v bodě, kde jsou mezní užítu obou spotřebitelů totožné.

V rawlsiánském pojetí je cílem taková alokace zdrojů, která je v souladu s principem sociální spravedlnosti (tj. efektivnosti). Podle Rawlse by statky měly být distribuovány rovnoměrně, každý by měl spotřebovávat stejně. Posun z bodu *c* v grafu 4 do bodu *e* na křivce CC představuje rawlsiánské zlepšení, protože z něj profituje „chudý“ spotřebitel A. Posun z bodu *c* do bodu *d* sice představuje paretovské zlepšení (tj. je efektivní), ale není rawlsiánským zlepšením, protože nepřináší žádné zvýhodnění spotřebiteli A, který spotřebovává méně statků než spotřebitel B. Posun z bodu *c* do jakéhokoliv bodu mezi *d* a *e* představuje paretovské i rawlsiánské zlepšení (protože z něj ve větší či menší míře profituje spotřebitel A a zároveň se nemění užitek spotřebitele B). Posun z bodu *c* do jakéhokoliv bodu mezi *e* a *k* je rawlsiánským zlepšením (protože z něj profituje spotřebitel A, který je na tom „hůře“), ale není paretovským zlepšením (protože užitek spotřebitele B se snižuje). Spravedlivé distribuce obou statků by podle Rawlse bylo dosaženo v bodě *g* (oba spotřebitelé v tomto bodě spotřebovávají stejné množství obou statků). Bod *g* však neleží na křivce CC, zvýšení ekonomické efektivity při zachování efektivity lze proto dosáhnout posunem do bodu *k*.

² Kardinalistická a ordinalistická teorie užítu jsou náplní standardních učebnic mikroekonomie, které lze čtenářům bez znalostí základních pojmů ekonomické teorie doporučit [např. Soukupová, Hořejší, Macáková, Soukup 1996]. Z důvodu omezeného prostoru nelze na tomto místě detailně rozebírat všechny použité termíny.

Z výše uvedeného je zřejmé, že za ekonomicky efektivní lze vždy považovat jakékoliv opatření, které vede k paretovskému zlepšení. Za opatření zvyšující efektivnost lze (alespoň v rawlsiánském a utilitářském pojetí) považovat takové opatření, které vede ke snížení míry nerovnosti ve společnosti. Z výše uvedeného popisu je rovněž zřejmé, že opatření, které lze považovat za ekonomicky efektivní, může být negativně vnímáno z hlediska efektivnosti (či sociální spravedlnosti).

Praktické hodnocení efektivnosti určitého nástroje by tudíž mělo být založeno na porovnání míry nerovnosti ve společnosti před jeho zavedením a po jeho zavedení. Jestliže se míra nerovnosti ve společnosti vlivem takového nástroje sníží, lze jej pozitivně hodnotit z hlediska efektivnosti. Měření nerovnosti je spojeno s řadou metodologických problémů, které se týkají volby vhodného ukazatele, jednotky, za níž by měla být nerovnost měřena (jednotlivec nebo domácnost, pokud domácnost, jak by měla být definována, jak zohlednit rozdílnou velikost domácnosti atp.), a v neposlední řadě volby proměnné, která představuje nejvhodnější aproximaci nerovnosti ve společnosti.

3.1 Metodologie a datové zdroje

Cílem následující části textu je zhodnocení efektivnosti vybraných programů podpory bydlení v ČR. Vzhledem k nedostatečným informacím o adresátech jednotlivých forem podpory bude analyzována pouze efektivnost regulace nájemného, možnost odpočtu úroků zaplacených z hypotečního úvěru, resp. úvěru ze stavebního spoření od základu daně z příjmů a efektivnost příspěvku na bydlení. S ohledem na použité datové zdroje se hodnocení vztahuje na uvedené nástroje v jejich podobě k roku 2002.

Hlavním datovým zdrojem pro analýzy efektivnosti regulace nájemného a příspěvku na bydlení byl soubor *Statistiky rodinných účtů (SRÚ)* Českého statistického úřadu za rok 2002 [Statistika... 2002]. Jedná se o datový soubor z každoročně opakovaného šetření, jehož cílem je podchytit toky příjmů a výdajů v hospodaření vybraného vzorku českých domácností. Domácnosti jsou vybírány metodou kvótního výběru, tj. výběrový soubor je reprezentativním vzorkem české populace pouze z hlediska některých znaků. Tento nedostatek je odstraňován převážením vahami doporučenými ČSÚ.

Hodnocení efektivnosti daňové úlevy spočívající v možnosti odpočtu úroků zaplacených z hypotečního úvěru, resp. úvěru ze stavebního spoření od základu daně z příjmu fyzických osob vychází z analýzy provedené pracovníky Ministerstva financí ČR na základě dat shromažďovaných od osob podávajících si samostatné daňové přiznání. Údaje o daňových odpočtech všech daňových poplatníků (nejen těch, kteří daňové přiznání podávají sami nebo prostřednictvím svého daňového poradce) bohužel nebyly k dispozici.

Pro hodnocení efektivnosti regulace nájemného bylo nutno odlišit domácnosti žijící s velkou pravděpodobností v bytech s regulovaným nájemným od ostatních

domácností žijících v nájemních bytech. Přibližně 30 % domácností v datovém souboru SRÚ 2002 totiž uvedlo vyšší nájemné na m² podlahové plochy bytu, než kolik činila podle posledního cenového výměru Ministerstva financí ČR (platného do konce roku 2002) sazba maximálního nájemného. Metodika výběru domácností žijících v bytech s regulovaným nájemným je popsána v Lux, Sunega, Kostelecký, Čermák, Košinár [2004].

Hodnocení efektivnosti stávajícího příspěvku na bydlení bylo založeno na předpokladu, že všechny domácnosti, které splňují zákonem stanovené podmínky pro nárok na příspěvek, by o něj skutečně požádaly. Jinými slovy, všem domácnostem v datovém souboru SRÚ 2002 splňujícím nárok na výplatu příspěvku byla na základě deklarovaných příjmů, složení a velikosti domácnosti, dopočtena jeho výše. Z datového souboru SRÚ 2002 totiž nelze jednoznačně odlišit domácnosti, které příspěvek na bydlení v daném roce skutečně pobíraly, od domácností, které na něj sice měly nárok, ale ve skutečnosti o něj nezažádaly.

Všechny testované nástroje bytové politiky lze považovat za jistou formu příjmové redistribuce. Podle principu vertikální spravedlnosti by měla být redistribuce realizována od bohatých k chudým tak, aby snižovala míru sociální nerovnosti. První testovanou hypotézou proto byla otázka, zda hodnocené nástroje pomáhají více domácnostem příjmově slabším a méně domácnostem příjmově silnějším. Pokud by byla splněna podmínka efektivnosti, pak *mezi domácnostmi s nízkými příjmy by měl být počet příjemců podpory statisticky významně vyšší než mezi domácnostmi s vysokými příjmy*. Rovněž by měla být splněna podmínka, že *absolutní částka vyplacené podpory by měla být významně vyšší ve skupině nízkopříjmových domácností než ve skupině domácností s vysokými příjmy*.

Sledována proto byla distribuce podpory mezi různě definovanými příjmovými skupinami domácností. Vzhledem ke skutečnosti, že domácnosti s vyšším počtem členů obvykle dosahují v absolutních částkách i vyšších příjmů, sledováno bylo nejen rozdělení podpory podle výše celkového čistého příjmu domácnosti, ale i podle příjmu domácnosti na spotřební jednotku. Počet spotřebních jednotek domácnosti vycházel z definice OECD a odvíjel se od počtu a věku jednotlivých členů domácnosti: pro osobu v čele domácnosti byla spotřební jednotka rovna 1,0, pro děti ve věku 0 až 13 let činila 0,5 a pro každou další osobu v domácnosti 0,7.

Indikátor příjmového rozložení podpory není jediným indikátorem, jehož prostřednictvím lze měřit efektivnost nástrojů bytové politiky. Jak bylo uvedeno výše, efektivnost spočívá ve snížení nejen příjmové nerovnosti ve společnosti, ale i nerovnosti ve spotřebě, resp. bohatství. Efektivnost podpory proto může být hodnocena rovněž prostřednictvím indikátoru spotřeby bydlení. Spotřeba bydlení by mohla být vyjádřena jako celková suma prostředků, které domácnost vydá za bydlení. Je však nutno podotknout, že v českých podmínkách je výše spotřeby bydlení domácností významně ovlivněna existujícími cenovými deformacemi na trhu s bydlením (zejména přetrvávající, ač formálně zrušenou, regulací nájemného). Hlavním problémem je však otázka zohlednění kapitálových nákladů na pořízení bytu/domu u domácností ve vlastnickém sektoru bydlení. Jestliže porovnáme aktuální výdaje

na bydlení domácností v nájemních bytech (byť regulovaných) a domácností ve vlastnickém sektoru bydlení, pak výdaje první skupiny budou v průměru vyšší než výdaje druhé skupiny. Důvodem je však nezahrnutí jednorázových pořizovacích nákladů vlastnického bydlení. V zahraničí je tento problém řešen prostřednictvím tzv. implicitního nájemného, které v podstatě odpovídá částce, za jakou by daný dům/byt v osobním vlastnictví bylo možno pronajmout na trhu. V ČR však doposud neexistuje ohledně stanovení výše implicitního nájemného jednoznačná shoda, proto bylo nutno od užití indikátoru spotřeby bydlení upustit. Ze stejného důvodu nebylo možno použít ani indikátor založený na rozložení míry zatížení domácností výdaji na bydlení (konstruovaný jako podíl výdajů na bydlení k celkovým čistým peněžním příjmům domácností).

Doplňkovým kritériem efektivnosti a další hypotézou bylo, *zda hodnocené nástroje přispívají ke snížení míry nerovnosti v příjmovém rozložení*. Barr [1993: 153–157] uvádí několik možných indikátorů, jejichž prostřednictvím lze kvantifikovat míru nerovnosti. Jedním z nejjednodušších indikátorů je rozptyl, resp. *směrodatná odchylka*:

$$V = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (y_i - \mu)^2}, \text{ kde}$$

y_i – příjem i -té domácnosti;

μ – průměrný příjem;

n – počet domácností.

Nevýhodou směrodatné odchylky je její citlivost na absolutní výši příjmů. Nevýhodu směrodatné odchylky odstraňuje *variační koeficient*, který normalizuje směrodatnou odchylku k průměrnému příjmu:

$$C = \frac{\sqrt{V}}{\mu}$$

Hlavní nevýhodou variačního koeficientu je skutečnost, že nezohledňuje úroveň, na jaké dochází k příjmové redistribuci. Jinými slovy, jestliže dojde k transferu 1 000 Kč od domácnosti s příjmem 20 000 Kč k domácnosti s příjmem 6 000 Kč, projeví se to v hodnotě variačního koeficientu úplně stejně jako transfer 1 000 Kč od domácnosti s příjmem 500 000 Kč k domácnosti s příjmem 400 000 Kč.

Větší váhu redistribuce ve prospěch nižších příjmových skupin umožňuje zohlednit *rozptyl logaritmu příjmu*:

$$H = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (\log y_i - \log \mu)^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log(y_i \frac{y_i}{\mu})^2$$

Pravděpodobně nepoužívanější míru příjmové nerovnosti však představuje *Giniho koeficient* (resp. v grafickém znázornění Lorenzova křivka). Každý bod na Lo-

renzově křivce znázorňuje, jakou část celkových příjmů se mezi sebou rozdělí x procent populace s nejnižšími příjmy. Gini koeficient se vypočte jako polovina aritmetického průměru absolutní hodnoty rozdílů mezi všemi dvojicemi příjmů normalizované k průměrnému příjmu. Formálně:

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y^i - y^j|$$

Doporučovaným [např. Wiles 1974] ukazatelem příjmové nerovnosti je rovněž *poměr mezi průměrným příjmem 5 % příjmově nejsilnějších domácností k průměrnému příjmu 5 % příjmově nejslabších domácností* (v dalším textu bude tento indikátor označován W).

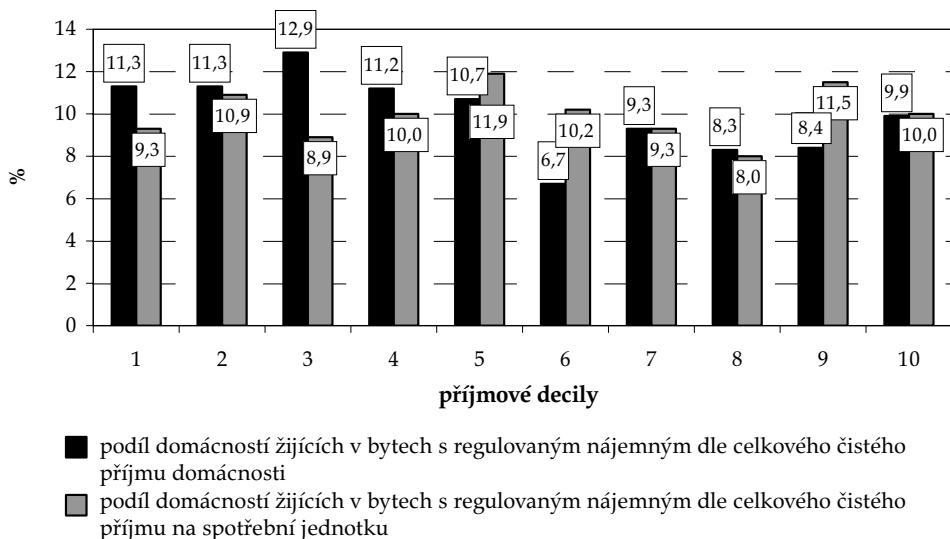
V rámci následujících analýz budou použity všechny uvedené ukazatele s výjimkou Giniho koeficientu (znázorněna bude pouze distribuce podpor s využitím Lorenzovy křivky).

V odborné literatuře se nesetkáme s žádným obecným pravidlem, podle kterého by bylo možno stanovit, při jaké míře přerozdělení daný nástroj vykazuje ještě vysokou efektivnost a při jaké míře přerozdělení je jeho efektivnost nízká. Stanovení takové hranice je vždy do značné míry normativním rozhodnutím. Pro účely následujících analýz bylo předpokládáno, že *jestliže 90 % z celkové sumy prostředků rozdělených v rámci dané podpory směřovalo mezi 50 % domácností s nejnižšími příjmy a současně 75 % z celkové sumy prostředků mezi 30 % domácností s nejnižšími příjmy, pak daný nástroj vykazuje relativně vysokou efektivnost*. Poslední testovanou hypotézou tudíž bylo, zda jednotlivé nástroje splňují tuto normativně stanovenou podmínku efektivnosti.

3.2 Regulace nájemného

Regulace nájemného by podobně jako jiné nástroje bytové politiky mohla být odůvodněna redistribucí prostředků směrem k příjmově slabším domácnostem (případně k domácnostem s nižší spotřebou bydlení, resp. k domácnostem s vysokou mírou zatížení výdaji na bydlení). Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by v nájemních bytech s regulovaným nájemným měly žít především příjmově slabší domácnosti a této skupině domácností by měla plynout relativně největší část prostředků v podobě skryté dotace nájemníkům v regulovaném nájemním bydlení. O skryté dotaci hovoříme proto, že nájemníci v regulovaných nájemních bytech platí nájemné, jehož výše je často výrazně pod tržní úrovní (ačkoliv ve skutečnosti žádné prostředky z veřejných rozpočtů nedostávají). Výše skryté dotace proto může být vyčíslena jako rozdíl mezi výší rovnovážného tržního nájemného, které by se pravděpodobně ustavilo v delším období po deregulaci nájemného, a výší regulovaného nájemného v SRÚ 2002. Výše rovnovážného tržního nájemného byla vypočtena podle metodiky popsané detailně v Lux, Sunega, Kostecký, Čermák, Košinár [2004].

Graf 5. Podíly domácností žijících v bytech s regulovaným nájemným podle příjmových decilů



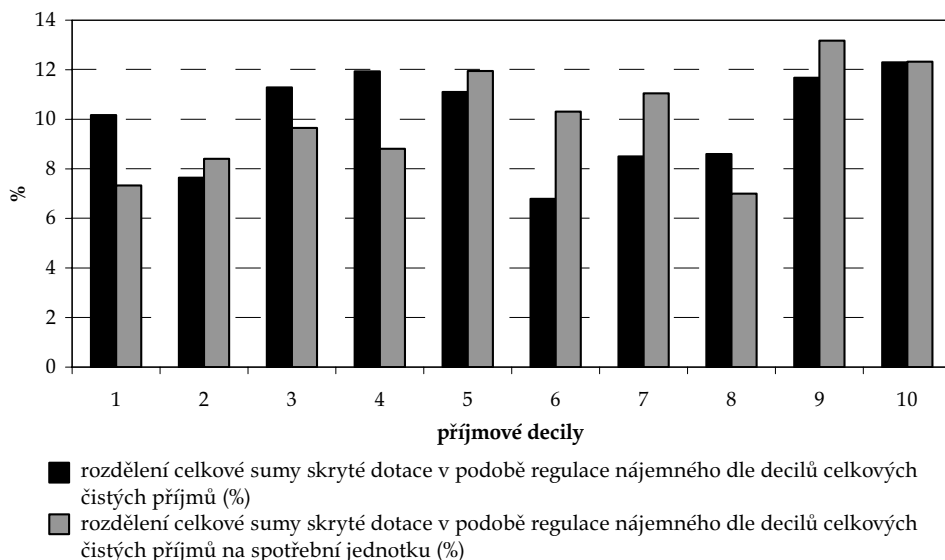
Zdroj: SRÚ 2002, N = 3 290, n = 688.

Graf 5 uvádí podíl domácností žijících v regulovaném nájemním bydlení na celkovém počtu domácností v jednotlivých kategoriích dle celkového příjmu domácnosti, resp. celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti.

Jak je zřejmé z grafu 5, regulace nájemného je téměř zcela rovnoměrně uplatňována u domácností „bohatých“ i „chudých“. 10 % nejbohatších českých domácností (dle příjmu na spotřební jednotku zařazených do 10. decilu příjmového rozložení) bydlí v bytech s regulovaným nájemným, přičemž tento podíl je dokonce nepatrně vyšší, než u domácností nejchudších (podíl domácností žijících v bytech s regulovaným nájemným v 1. decilu příjmového rozložení dle příjmu na spotřební jednotku domácnosti činí 9,3 %).

Ačkoliv srovnání uvedené v grafu 5 sice vyznívá poměrně přesvědčivě, pro větší průkaznost bylo testováno, zda se podíl domácností žijících v bytech s regulovaným nájemným v jednotlivých příjmových decilech skutečně statisticky významně liší. Jinými slovy, testována byla hypotéza, zda domácnosti žijící v bytech s regulovaným nájemným jsou v jednotlivých příjmových decilech zastoupeny přibližně rovnoměrně. V případě členění dle příjmu domácnosti na spotřební jednotku nelze hypotézu zamítnout na 95 % hladině významnosti, jak ukázaly výsledky chí-kvadrát testu.

Graf 6 ukazuje, jak je rozdělena celková skrytá dotace plynoucí z regulace nájemného dle celkového čistého příjmu domácnosti a dle celkového příjmu domácnosti

Graf 6. Distribuce sumy skryté dotace nájemníkům žijícím v regulovaném nájemním bydlení dle příjmu domácnosti

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

nosti na spotřební jednotku. Z grafu je zřejmé, že v roce 2002 „čerpaly“ skrytou dotaci v podobě regulace nájemného zejména příjmově nejsilnější domácnosti a domácnosti se středními příjmy. Naopak, příjmově nejslabší domácnosti se na „čerpání“ této formy státní subvence podílely relativně nejméně.

Rovněž v případě distribuce skryté dotace z regulace nájemného mezi nájemníky různých příjmových kategorií bylo testováno, zda se průměrná výše dotace liší mezi jednotlivými příjmovými decily. Uvažujeme-li členění dle celkových čistých příjmů domácností, výsledky analýzy rozptylu (LSD testu) ukazují, že průměrná výše dotace je u nájemních domácností z prvních tří příjmových decilů signifikantně nižší než u nájemních domácností posledních dvou příjmových decilů (domácností s nejvyššími příjmy). Větší vypovídací hodnotu má členění podle příjmů domácností na spotřební jednotku, i v tomto případě výsledky LSD testu ukazují, že průměrná výše dotace domácnostem v posledních dvou příjmových decilech je signifikantně vyšší než průměrná výše dotace příjmově nejslabším domácnostem prvních dvou příjmových decilů.

V následující tabulce jsou shrnuty hodnoty výše diskutovaných indikátorů příjmové nerovnosti. Nejprve byla vypočtena hodnota indikátoru na základě výše aktuálních celkových čistých peněžních příjmů domácností na spotřební jednotku

Tabulka 3. Indikátory míry nerovnosti příjmového rozdělení před a po zohlednění skryté dotace z regulace nájemného

<i>Indikátor</i>	<i>bez zohlednění dotace</i>	<i>po zohlednění dotace</i>
směrodatná odchylka (V)	4 465,5	4 659,5
variační koeficient (C)	0,448	0,441
rozptyl logaritmu příjmu (H)	-0,054	- 0,055
poměr průměrných příjmů (W)	4,02	4,01

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

a následně hodnota indikátoru při zohlednění skryté dotace v podobě regulace nájemného. O částku dotace byl navýšen celkový čistý příjem domácnosti.

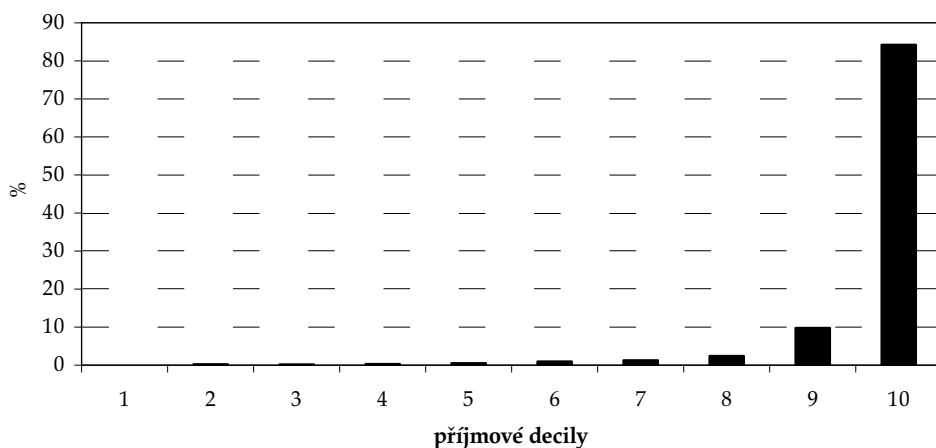
Z údajů v tabulce je zřejmé, že zatímco směrodatná odchylka a rozptyl logaritmu příjmu ukazují, že došlo ke zvýšení příjmové nerovnosti ve společnosti v důsledku zohlednění skryté dotace plynoucí domácnostem platícím regulované nájemné, variační koeficient a poměr průměrného příjmu 5 % příjmově nejsilnějších a 5 % příjmově nejslabších domácností ukazují spíše opačný trend. Indikátorem s největší vypovídací schopností z výše uvedených je však pravděpodobně rozptyl logaritmu příjmu, který dává větší váhu redistribuci ve prospěch domácností s nižšími příjmy.

Za kritérium vysoké efektivnosti hodnocených nástrojů bylo zvoleno takové přerozdělení, kdy 90 % celkové sumy dotace plyne 50 % domácností s nejnižšími příjmy a současně 75 % celkové sumy dotace 30 % domácností s nejnižšími příjmy. Skrytá dotace z regulace nájemného jednoznačně takové kritérium nesplňuje. Mezi 50 % domácností s nejnižšími příjmy směřuje cca 52 % (resp. 46 % dle příjmu na spotřební jednotku) z celkové výše dotace, 30 % domácností s nejnižšími příjmy si mezi sebou rozdělí 29 % (resp. 25 % dle příjmu na spotřební jednotku) z celkové výše skryté dotace v podobě regulace nájemného.

3.3 Daňové úlevy

Jednu z nejvýznamnějších daňových úlev v oblasti bydlení představuje v ČR osvobození přijatých úroků ze stavebního spoření včetně úroků ze státní podpory od daně z příjmu fyzických osob a možnost odpočtu úroků zaplacených z hypotečního úvěru a/nebo úvěru ze stavebního spoření od základu daně z příjmu fyzických osob. Podobně jako v případě regulace nájemného i v případě daňové úlevy byla testována hypotéza, zda přispívá ke snížení míry příjmové nerovnosti ve společnosti. V tomto případě však nebylo možno použít pro hodnocení efektivnosti indikátory míry nerovnosti v příjmovém rozložení, protože nemáme k dispozici data o příjmo-

Graf 7. Distribuce sumy fiskální ztráty státního rozpočtu plynoucí z možnosti odpočtu úroků ze stavebních úvěrů z daňového základu, dle příjmu z ekonomické aktivity (pouze pro osoby podávající samostatné daňové přiznání, rok 2001)



■ suma fiskální ztráty státního rozpočtu plynoucí z možnosti odpočtu úroků z úvěru ze stavebního spoření/hypotečního úvěru od základu daně z příjmu f.o. dle celkového příjmu z ekonomické aktivity

Zdroj: Ministerstvo financí ČR.

vé struktury domácností (z databáze plátců daně podávajících si samostatně daňové přiznání MF ČR), na nichž byla analýza prováděna.

Z grafu 7 vyplývá, že distribuce fiskálních výhod plynoucích z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru je v českém prostředí zcela jasně vychýlena ve prospěch příjmově nejsilnějších plátců daně. Opět je třeba upozornit, že údaje v grafu platí pouze pro osoby podávající si samostatné daňové přiznání, tj. osoby v průměru s vyššími příjmy. V situaci, kdy by byly do analýzy zahrnuty rovněž poplatníci, za něž podává daňové přiznání zaměstnavatel, pravděpodobně by distribuce podpory nebyla vychýlena tak jednoznačně směrem k osobám s nejvyššími příjmy, nicméně s velkou pravděpodobností by se graf příliš nezměnil.

Rovněž v případě možnosti odpočtu úroků z úvěru ze stavebního spoření/hypotečního úvěru od základu daně z příjmu platí, že tento nástroj nesplňuje zvolené kritérium efektivnosti. 50 % domácností s nejnižšími příjmy si mezi sebe rozdělilo pouze necelých 1,3 % z celkové výše podpory, 30 % domácností s nejnižšími příjmy čerpalo dokonce jen 0,43 % z celkové sumy prostředků.

3.4 Příspěvek na bydlení

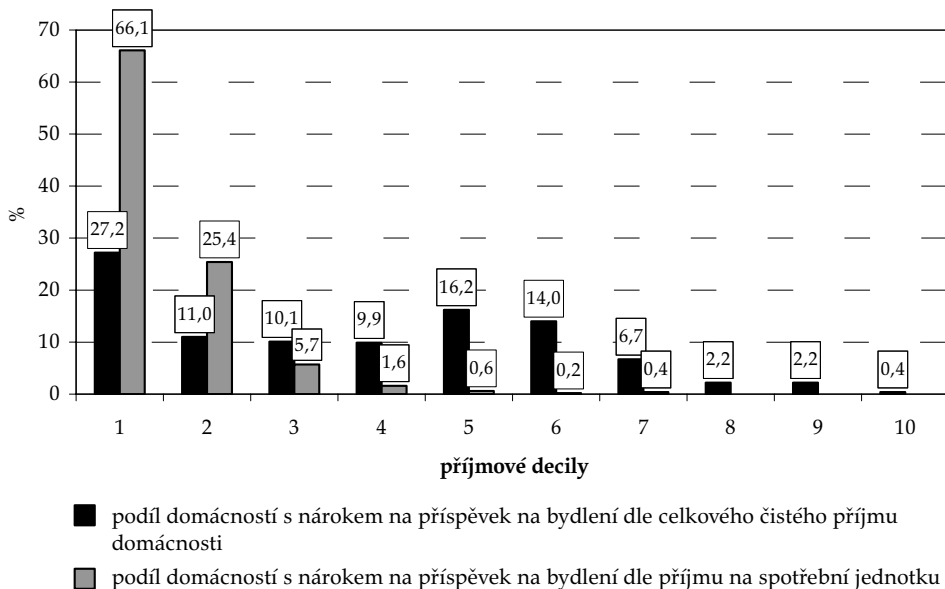
Příspěvek na bydlení je příjmově testovanou dávkou státní sociální podpory, proto lze předpokládat, že v porovnání s ostatními hodnocenými nástroji bude jeho efektivnost relativně nejvyšší.

V grafu 8 jsou uvedeny podíly domácností v jednotlivých příjmových decilech, které podle simulací v SRÚ 2002 splňovaly nárok na příspěvek na bydlení. Z grafu je zřejmé, že příjemce příspěvku na bydlení najdeme zejména mezi domácnostmi s nejnižšími a středními příjmy (uvažujeme-li celkové čisté příjmy domácností), resp. mezi příjmově nejslabšími domácnostmi (dle příjmů na spotřební jednotku).

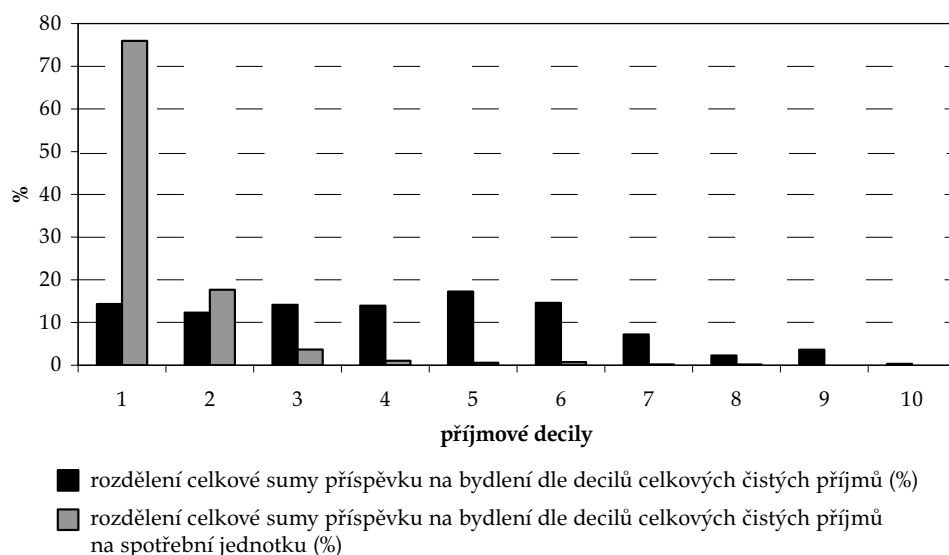
Graf 9 ukazuje, jak by vypadalo rozdělení celkové sumy prostředků určených na příspěvek na bydlení mezi domácnosti dle výše jejich celkového čistého příjmu, resp. celkového příjmu na spotřební jednotku domácnosti.

Z grafu je zřejmé, že příspěvek na bydlení je skutečně nastaven tak, aby nepomáhal zejména domácnostem s nižšími příjmy. Nedostatkem českého modelu příspěvku je však skutečnost, že do rovnice pro výpočet výše příspěvku nevstupují skutečné výdaje na bydlení, ale pouze tarifní složka životního minima týkající se předpokládaných nutných nákladů domácnosti. Důsledkem je, že výše příspěvku je zcela nezávislá na výši nákladů na bydlení hrazených konkrétní domácností – dvě

Graf 8. Podíly domácností s nárokem na příspěvek na bydlení podle příjmových decilů



Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty, N = 3 292.

Graf 9. Distribuce celkové sumy příspěvku na bydlení dle příjmu domácnosti

Zdroj: SRÚ 2002, N = 3 292.

domácnosti se stejným počtem členů v podobném věkovém složení se stejnými příjmy obdrží příspěvek ve stejné výši, ačkoliv jedna z nich může mít nesrovnatelně vyšší náklady na bydlení (může se jednat o domácnost platící tzv. tržní nájemné). Podobně, jestliže se domácnost přestěhuje do bytu s vyššími/nížšími náklady na bydlení, ve výši příspěvku, který pobírá, se to nijak neodrazí. Nabízí se proto otázka, zda zacílení této sociální dávky pouze dle výše příjmů domácnosti je postačující.

Tabulka 4 uvádí hodnoty indikátorů nerovnosti příjmového rozdělení před zohledněním a po zohlednění příspěvku na bydlení. O výši příspěvku byl navýšen pří-

Tabulka 4. Indikátory míry nerovnosti příjmového rozdělení po zohlednění příspěvku na bydlení

Indikátor	před příspěvkem na bydlení	po příspěvku na bydlení
směrodatná odchylka (V)	4 465,5	4 439,9
variační koeficient (C)	0,448	0,445
rozptyl logaritmu příjmu (H)	-0,054	-0,052
poměr průměrných příjmů (W)	4,02	3,82

Zdroj: SRÚ 2002, vlastní výpočty.

jem těch domácností, které na něj měly nárok, hodnoty indikátorů se vztahují k příjmu na spotřební jednotku domácnosti.

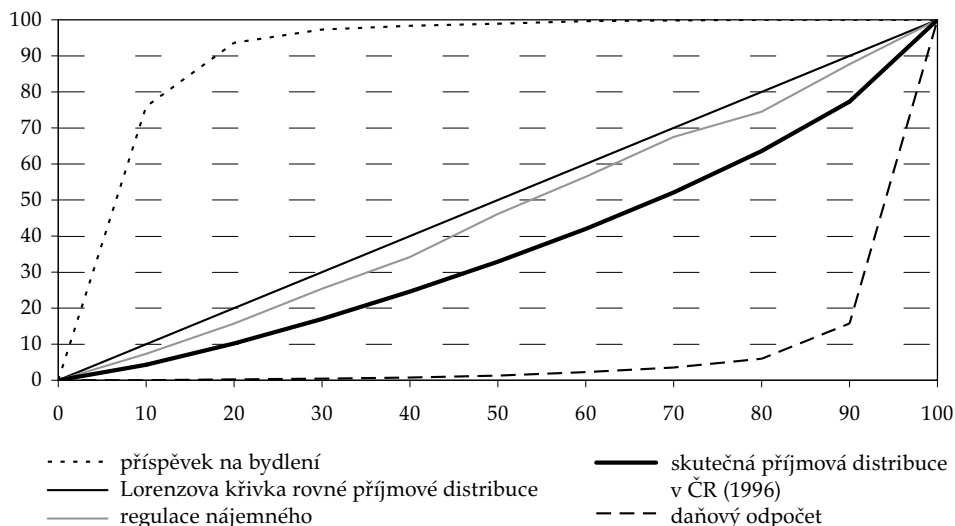
Z údajů v tabulce je zřejmé, že příspěvek na bydlení ve své současné podobě jednoznačně přispívá ke snížení příjmové nerovnosti ve společnosti, z tohoto hlediska jej lze považovat za efektivní.

Příspěvek na bydlení splňuje rovněž normativně zvolené kritérium efektivnosti: 50 % domácností s nejnižšími příjmy (dle příjmu na spotřební jednotku) by si mezi sebou rozdělilo téměř 99 % z celkové částky, která by byla vyplacena na příspěvcích na bydlení (za výše uvedených předpokladů). 30 % příjmově nejslabších domácností by získalo přibližně 97 % z celkové sumy prostředků, které by byly vyplaceny na příspěvcích na bydlení.

3.5 Distribuce vybraných podpor bydlení v ČR

Graf 10 je pokusem o zakreslení distribuce vybraných forem státní podpory bydlení do Lorenzovy křivky. Graf zachycuje distribuci příspěvku na bydlení (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti a simulace ze SRÚ 2002), distribuci nepřímé fiskální podpory plynoucí z možnosti odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečního úvěru z daňového základu (dle celkového hrubého příjmu daňového poplatníka, pouze pro osoby podávající si samostatné daňové

Graf 10. Křivka distribuce vybraných státních podpor do bydlení



Zdroj: SRÚ 2002, Mikrocensus 1996 (Večerník), Ministerstvo financí ČR, vlastní výpočty.

příznání, dle odhadů Ministerstva financí ČR) a distribuci skryté podpory plynoucí z regulace nájemného (dle celkového čistého příjmu na spotřební jednotku domácnosti, dle simulace ze SRÚ 2002).

Z grafu je zřejmé, že příspěvek na bydlení je z analyzovaných nástrojů bytové politiky nejvíce zacílen na domácnosti s nejnižšími příjmy, prakticky celý objem státních prostředků, které jsou vypláceny ve formě této dávky, si mezi sebou rozdělí 20 % domácností s nejnižšími příjmy. Křivka zachycující distribuci „skryté“ státní podpory v podobě regulace nájemného se nejvíce blíží křivce rovné příjmové distribuce a je tudíž patrné, že z regulace nájemného těží přibližně ve stejné míře jak příjmově slabší, tak silnější domácnosti. Možnost snížení daňového základu o zaplacené úroky z úvěrů na bydlení (hypotečního úvěru, úvěru ze stavebního spoření) je naopak jednoznačně podporou příjmově nejsilnějších domácností; 90 % domácností si mezi sebou rozdělí pouze necelých 20 % z celkového objemu této formy podpory, zbývajících více než 80 % podpory plyne 10 % příjmově nejsilnějších domácností.

4. Závěr

V empirické části textu byla hodnocena efektivnost tří vybraných nástrojů státní bytové politiky – regulace nájemného, možnosti daňového odpočtu úroků zaplacených z úvěrů na bydlení a příspěvku na bydlení. Vzhledem ke skutečnosti, že efektivnost je v rawlsiánském a utilitářském pojetí sociálního státu spojována s rovností, byla analýza efektivnosti založena na dvou kritériích. První kritérium spočívalo v hodnocení, nakolik zmiňované nástroje přispívají ke snížení míry příjmové nerovnosti ve společnosti. Za tímto účelem bylo použito několik indikátorů příjmové nerovnosti (směrodatná odchylka, variační koeficient, rozptyl logaritmu příjmu, poměr průměrného příjmu 5 % příjmově nejsilnějších a 5 % příjmově nejslabších domácností, grafické znázornění distribuce podpory prostřednictvím Lorenzovy křivky). Druhé kritérium bylo založeno na porovnání skutečné distribuce podpory mezi různými příjmovými skupinami s normativně určenou efektivní distribucí. Za efektivní bylo považováno takové rozdělení podpory, kdy 90 % z celkové sumy prostředků bylo rozděleno mezi 50 % domácností s nejnižšími příjmy a současně 75 % z celkové sumy prostředků mezi 30 % domácností s nejnižšími příjmy. Testována byla rovněž hypotéza, zda podíl domácností s nárokem na podporu je signifikantně vyšší v nejnižších příjmových decilech v porovnání s podílem domácností s nárokem na podporu v nejvyšších příjmových decilech. Shrňme-li závěry výše uvedených analýz, pak lze konstatovat:

1. Regulace nájemného

Jak ukázaly výsledky testů, domácnosti platící s velkou pravděpodobností regulované nájemné jsou v jednotlivých decilech příjmového rozložení (uvažujeme-li příjmy

na spotřební jednotku domácnosti) zastoupeny relativně rovnoměrně, tj. neplatí, že podpora v podobě regulace nájemného je zacílena spíše na příjmově slabší než příjmově silnější domácnosti. Rovněž se potvrdilo, že průměrná výše skryté dotace v podobě regulace nájemného je signifikantně vyšší u domácností příjmově nejsilnějších (domácností posledních dvou decilů příjmového rozložení dle příjmu na spotřební jednotku) v porovnání s domácnostmi příjmově nejslabšími (domácnostmi první dvou decilů příjmového rozložení dle příjmu na spotřební jednotku).

Indikátory příjmové nerovnosti nedávaly v případě regulace nájemného jednoznačný výsledek, nicméně podle indikátoru rozptylu logaritmu příjmu (který dává větší váhu redistribuci ve prospěch příjmově slabších domácností) se zdá, že regulace nájemného nepřispívá ke snížení míry příjmové nerovnosti ve společnosti. Z grafického znázornění prostřednictvím Lorenzovy křivky je zřejmé, že se jedná o formu podpory, která je nejbližší křivce rovné příjmové distribuce, tj. čerpají ji zhruba ve stejné míře domácnosti celého příjmového spektra.

Regulace nájemného nesplňuje ani normativně zvolené kritérium efektivnosti, protože 50 % domácností s nejnižšími příjmy (dle příjmu na spotřební jednotku) čerpá přibližně 46 % z celkové částky podpory (pro splnění kritéria efektivnosti by to mělo být 90 %), 30 % příjmově nejslabších domácností pak přibližně 25 % z celkové sumy podpory (pro splnění kritéria efektivnosti by to mělo být 75 %).

2. Možnost daňového odpočtu úrokových splátek z úvěrů na bydlení od základu daně z příjmu

Hlavní skupinu příjemců nepřímé fiskální podpory ve formě daňového odpočtu úroků z úvěrů ze stavebního spoření a hypotečních úvěrů tvoří zejména příjmově nejsilnější domácnosti a efektivnost této formy podpory je proto velmi nízká. Podíl domácností využívajících tuto formu podpory je jednoznačně významně vyšší mezi příjmově nejsilnějšími domácnostmi (jakkoliv může být tento závěr poněkud zkreslený v důsledku skutečnosti, že uvedený odhad byl založen pouze na distribuci podpory mezi poplatníky podávajícími daňové přiznání samostatně).

Indikátory příjmové nerovnosti nebylo možno v případě této formy podpory použít vzhledem k nedostupnosti dat o jejím skutečném příjmovém rozložení. Grafické znázornění prostřednictvím Lorenzovy křivky ukázalo, že z hodnocených nástrojů se jedná jednoznačně o formu podpory, která je nejvíce zaměřena ve prospěch příjmově nejsilnějších domácností. Možnost odpočtu zaplacených úroků z přijatých úvěrů na bydlení nesplňuje rovněž normativně zvolené kritérium efektivnosti.

3. Příspěvek na bydlení

Příspěvek na bydlení je na rozdíl od ostatních hodnocených nástrojů příjmově testovanou dávkou, proto je přirozené, že podíl domácností s nárokem na příspěvek je

jednoznačně nejvyšší mezi domácnostmi s nejnižšími příjmy, mezi příjmově nejsilnějšími domácnostmi se domácnosti s nárokem na příspěvek téměř nevyskytují. Rovněž distribuce této formy podpory směřuje zcela jasně ve prospěch příjmově nejslabších domácností (domácností prvních tří decilů příjmového rozložení dle příjmu na spotřební jednotku), které se nejvíce podílejí na čerpání celkové částky, která by hypoteticky byla vyplacena na příspěvcích na bydlení.

Prostřednictvím indikátorů příjmové nerovnosti bylo jednoznačně prokázáno, že příspěvek na bydlení přispívá ke snížení míry příjmové nerovnosti ve společnosti. Potvrzuje to i grafické znázornění distribuce této podpory prostřednictvím Lorenzovy křivky.

Příspěvek na bydlení jednoznačně splňuje rovněž zvolené normativní kritérium efektivnosti, protože 50 % domácností s nejnižšími příjmy (dle příjmu na spotřební jednotku domácnosti) by si rozdělilo 99 % z celkové výše podpory, 30 % domácností s nejnižšími příjmy pak zhruba 97 % z celkové sumy vyplacených příspěvků na bydlení.

Empirické hodnocení efektivnosti vybraných nástrojů bytové politiky v tomto textu bylo založeno pouze na distribuci podpory podle výše příjmů. Jak však bylo v textu upozorněno, nejedná se o jediné možné hledisko hodnocení. Efektivnost může být spojována s rovností ve spotřebě, proto by bylo žádoucí rovněž hodnocení dle výše výdajů na bydlení, případně dle poměru výdajů na bydlení k příjmům domácností. Pak by se mohly ukázat nedostatky některých nástrojů, které byly z hlediska použitých kritérií efektivnosti hodnoceny kladně. Zejména v případě současného příspěvku na bydlení by bylo prokázáno [viz Lux, Sunega, Kostelecký, Čermák 2003] jeho nedostatečné zacílení na domácnosti, jejichž rozpočty jsou nejvíce zatíženy výdaji na bydlení (a to i tehdy, uvažujeme-li pouze domácnosti v regulovaném nájemním sektoru). Měli byt smyslem příspěvku napomáhat zejména domácnostem s vysokými výdaji na bydlení v poměru k příjmům, podobně jako je tomu ve většině západních zemí, a ne pouze přispívat příjmově nejslabším domácnostem, pak by hodnocení jeho efektivity již zdaleka nebylo tak pozitivní. Z výše popsaných metodologických důvodů však bylo od takového hodnocení nutno upustit.

Ačkoliv dostupné datové zdroje neumožňují empirické ověření, dá se předpokládat, že ostatní nástroje bytové politiky zaměřené na podporu vlastnického bydlení v ČR vykazovaly v roce 2002 až na některé výjimky rovněž relativně nízkou efektivnost. Důvodem je zejména skutečnost, že nárok na podporu a její výše neodrážely příjmovou situaci žadatele.

PETR SUNEGA *vystudoval ekonomii na Fakultě financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze. Od roku 2000 působí v Sociologickém ústavu AV ČR v týmu Socioekonomie bydlení, kde se věnuje zejména sociálním a ekonomickým aspektům problematiky bydlení. Podílel se mj. na modelu adresného příspěvku na bydlení, spolupracoval na simulačních modelech deregulace nájemného na rovnovážnou tržní úroveň, aplikaci nástrojů bytové politi-*

ky v těchto modelech a hodnocení jejich efektivnosti. Byl řešitelem interního startovacího projektu AV ČR *Objektivní a subjektivní hodnocení finanční dostupnosti bydlení v ČR v průběhu 90. let a je zapojen do dalších mezinárodních projektů.*

Literatura

- Aktualizovaná koncepce bytové politiky* 2001. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- Aktuální problémy státní politiky bydlení* 1994. Interní materiál. Praha: Ministerstvo hospodářství ČR.
- Barr, N. 1993. *The Economics of the Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bičík, I. a kol. 2001. *Druhé bydlení v Česku*. Praha: Univerzita Karlova.
- Koncepce bytové politiky* 1999. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.
- Lérová, I. 1983. *Úloha bydlení v sociálně ekonomickém rozvoji*. Praha: SNTL.
- Lux, M. (ed.) 2002. *Mikroekonomie bydlení*. Praha: Oeconomica.
- Lux, M. et al. 2002. *Bydlení – věc veřejná*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Lux, M. (ed.) 2003. *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Budapest: Open Society Institute.
- Lux, M., P. Sunega, T. Kostecký, D. Čermák, P. Košinár 2004. *Standardy bydlení 2003/04: Bytová politika v ČR: efektivněji a cíleněji*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Lux, M., P. Sunega, T. Kostecký, D. Čermák 2003. *Standardy bydlení 2002/03: Finanční dostupnost a postoje občanů*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Mildschuh, V., R. Dušek, K. Herman 1931. *K naší otázce bytové*. Praha: Prometheus.
- Návrh státní bytové politiky České republiky* 1991. Praha: Ministerstvo pro hospodářskou politiku a rozvoj ČR.
- Slavata, D. 2000. „Vybrané problémy obecní bytové politiky“. *Veřejná správa* 2/2000: 8–9, 25.
- Soukupová, J., B. Hořejší, L. Macáková, J. Soukup 1996. *Mikroekonomie*. Praha: Management Press.
- Statistika rodinných účtů* 2002. Praha: Český statistický úřad.
- Stiglitz, J. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada.
- Sýkora, L. 2003. „Between the State and the Market: Local Government and Housing in the Czech Republic.“ Pp. 48–116 in Lux, M. (ed.): *Housing Policy: An End or a New Beginning?* Budapest: Open Society Institute.
- Sýkora, L., I. Šimoníčková 1994. „From totalitarian urban managerialism to a liberalized real estate market: Prague's transformations in the early 1990s“. Pp. 47–72 in Barlow, M., P. Dostál, M. Hampl (eds): *Development and Administration of Prague*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie.
- Východiska a zásady státní politiky bydlení v ČR* 1993 Interní materiál. Praha: Ministerstvo hospodářství ČR.
- Wiles, P. 1974. *Distribution of Income: East and West*. Amsterdam: North Holland.
- Záměry a opatření vlády v oblasti bydlení* 1997. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR.